

児童扶養手当法の改正とそれをめぐる諸問題

山 縣 文 治

The Amendment to the Child-Rearing Allowance for a Guardian Act and the Issues about It

FUMIHARU YAMAGATA

Ⅰ．本稿の目的

「種々の問題の中でも、何と云っても児童扶養手当のことが最も気にかかる問題です。生別家庭が急増する中で、資金対策も困難になってくることは理解できますが、母子家庭の子どもも教育は平等に受けられるべきだと思います。安易に離婚するケースも増えているとはいいますが、子どもを抱えての離別は、実際には決して安易に流された結末ではないと思います。女が自立し、子どもを育てていくにも、雇用問題等、非常に厳しい社会悪がありますなかで、何とか児童扶養手当の現状の存続に努力していただきますようお願い致します。」（寝屋川市に住む47歳の母親、高校生の女兒と2人暮らし。昭和46年離婚）

これは、児童扶養手当（以下、児扶手とする）法「改正」¹⁾を前にして、我々の調査²⁾に回答してくれた同手当受給者の声である。今日全国に約72万の母子世帯があり、約60万世帯が児扶手を受給している³⁾。一連の財政縮小策の中から出てきた今回の児扶手法の「改正」は、母子世帯の日々の生活の実態にまで理解が及んでいたとはいいいがたい面がある。

表面化する社会福祉問題は時代によって変化する。同じラベルをつけられた福祉サービスの受給者のニード自体もしかりである。それに合わせて、あるいは存在の社会的意味合いに応じて、福祉サービスも変化することは当然のことである。しかしながら、それが当事者の了解なしに、一方的に為政者側の論理によって実行されるとなると、ことは重大である。少なくとも、当事者の生活

実態を正しく掌握しないままの改正は、改正の論拠に欠けるといわざるをえない。

本稿は、このような認識にたって、児扶手法の当初「改正」案の妥当性を、同法の歴史的経緯、現状、問題点等に言及しながら検討するものである。

Ⅱ．児童扶養手当の展開

1．児童扶養手当法の主たる改正経過

1) 児童扶養手当法の成立

昭和34年に成立した国民年金法は、加入者ではあるが、その受給要件を満たしていない母子世帯に対して、母子年金の補完的措置として、また、加入資格を有しなかった母子世帯のための経過的措置として、母子福祉年金という制度を設けた（昭和34年11月1日施行）。児扶手法は、さらにこの母子福祉年金の補完的措置として、離別母子世帯を対象として発足したものである。

児扶手法施行の引き金となったのは、(1)死別も離別も生活困窮という点からはさほど大きな差がないこと、(2)母子福祉年金の準母子世帯への支給開始（昭和36年）、(3)母子福祉年金の支給制限の緩和、などであるといわれている⁴⁾。

母子福祉年金の経過を一方でにらみながら、児扶手法は、昭和36年第39国会で成立、翌37年1月から支給開始となった。目的と趣旨は、次のように規定されている。

〔第1条 目的〕 この法律は、国が、父と生計を同じくしていない児童について児童扶養手当を支給することにより、児童の福祉の増進を図ることを目的とする。

〔第2条 趣旨〕 児童扶養手当は、児童の心身

の健やかな成長に寄与することを趣旨として支給されるものであって、その支給を受けた者は、これとその趣旨に従って用いなければならない。

当初の制度の対象は、離婚（内縁関係を含む）、父親の死亡、廃疾、生死不明、遺棄、長期拘禁、婚姻によらないで懐胎した児童（認知されていないもの）で、義務教育終了以前の児童を監護している母（またはそれに代わる者）であった。ただし、所得制限、公的年金との併給禁止条項が設けられていた。

2) 障害を有する児童の支給年齢伸延と支給対象の拡大

成立時の支給対象は、児童自身については「義務教育終了前まで」という規定のみであったが、障害を有する児童については、翌年から5段階で、支給年齢の伸延と支給対象の拡大が図られた。それについて、簡単に整理しておく。

〔昭和38年度改正〕 重度（1級相当）の外部的障害（身体障害）のある児童については、支給対象年齢を20歳未満まで引き上げる。

〔昭和39年度改正〕 支給対象障害児の範囲に、内部的障害である結核（非結核性の呼吸器疾患を含む）および精神病による障害を包含する。

〔昭和40年度改正〕 支給対象障害児の範囲に、精神薄弱によるものを包含する。

〔昭和42年度改正〕 支給対象障害児の範囲を、すべての障害または疾病とする。なお、この年の身体障害者福祉法の改正によって、内部障害が障害者の範ちゅうに含まれることになっている。

〔昭和49年度改正〕 支給対象障害児の範囲を、重度から中程度（2級相当）にまで拡大する。

3) 支給制限の緩和

児扶手法第4条は支給要件に関する条項である。その第2項は児童の属性に関して、また第3項は母親の属性に関して支給を制限する条項となっている。これに関しては、三つの大きな変更が行われた。

〔昭和48年度改正・併給禁止の緩和〕 成立時の第3項第3号には、「公的年金給付を受けることができるとき。ただし、その全額につきその支給が停止されているときを除く。」という併給禁止規定があった。

これに対して、「この規定は、憲法第14条、25条、13条に違反する」として、昭和45年7月、一つの訴訟が神戸地方裁判所に持ち込まれた。いわゆる「堀木訴訟」である。この訴訟に関しては、他に詳しいのでここで触れることは避けるが、違憲判決が出された第1審の結審後の昭和48年10月、併給禁止規定は、「国民年金法に基づ

く障害福祉年金及び老齢福祉年金以外の公的年金給付を受けることができる」と緩和された。ただし、その後も裁判は継続し、なおかつ合憲のまま終了した。

〔昭和50年度改正・児童の国籍要件の撤廃〕 成立時の第2項第1号には、「日本国民でないとき。」という外国籍の児童に対する支給の除外規定があった。これについては、児童手当および母子福祉年金がすでに要件とはしておらず、児扶手においても、国籍要件は昭和50年10月から撤廃されることになった。

〔昭和56年度改正・母親の国籍要件の撤廃〕 成立時の第3項第1号には、「日本国民でないとき。」という外国籍の母親に対する支給の除外規定があった。これに対しては、難民条約の加入に伴い、昭和57年1月から撤廃され、日本国民でない者も、日本国内に住所を有する限り新たに支給されることとなった。

4) 支給対象児童の年齢の引き上げ

児扶手法第3条は、用語の定義を規定している。制定時、その第1項は、

この法律において「児童」とは、義務教育終了前（15歳に達した日の属する学年の末日以前をいい、同日以降引き続いて中学校または盲学校、聾学校若しくは養護学校の中学部に在学する場合には、その在学する間を含む。）の者をいう。

となっており、児扶手の支給対象は、中学卒業前までであった。

先に示したように、児童のうち、障害を有するものについては、翌38年から20歳未満へと支給対象が拡大された。一般の児童については、著しい高校進学率の上昇等があった、各種方面から、高校卒業まであるいは18歳までの支給の延長が叫ばれた。その結果、昭和51年度から3年計画で、支給対象児童を段階的に18歳未満のものとすることになった。18歳未満か、高校終了までかの議論は、当時かなり行われたようであるが、結局高校等に進学しない子どもたちを切り捨てないために、すべての子どもが対象となる18歳未満に落ち着いたといわれている⁵⁾。

これに対する不満は強く、各種団体は、さっそく厚生省への陳情を繰り返し、昭和53年、当時の竹内児童家庭局長は「55年度の法改正で高校卒業まで支給」を約束した⁶⁾。ただしこの約束は実現されなかった。

5) 所得制限の緩和および支給金額の改定

昭和37年1月実施以降、昭和60年7月までの所得制限および支給金額については、表1に示す通りである。所得制限は、本人と配偶者あるいは扶養義務者とは別に規定されている。

本人の所得による支給制限は発足当時は本人13万円、

表1 児童扶養手当の手当額および所得制限の推移

区分 年度	手 当 月 額				所 得 要 件				
	実 施 年 月	児 童 1 人 の 場 合 (円)	2 人 目 の 加 算 額 (円)	3 人以上の加 算額(3人上 の児童1人 に対する加算 額)(円)	実 施 年 月	本 人		配偶者または扶養義務者	
						本 人 (万円)	生計維持 児童1人 につき加 算する額 (万円)	扶 養 親 族 0 人 の 場 合 (円)	扶 養 親 族 5 人 の 場 合 (円)
昭和36年度	37年1月分から	800	400	200	37年1月分から	13	3	—	500,000
" 37 "	37年5月分から	800	600	400	37年5月分から	15	3	—	500,000
" 38 "	39年9月分から	1,000	700	400	38年9月分から	18	3	—	600,000
" 39 "	改 正 な し	1,000	700	400	39年5月分から	20	3	400,000	654,000
" 40 "	40年9月分から	1,200	700	400	40年5月分から	22	4	430,000	716,400
" 41 "	42年1月分から	1,400	700	400	41年5月分から	24	4	490,000	817,500
" 42 "	43年1月分から	1,700	700	400	42年5月分から	26	6	570,000	932,500
" 43 "	43年10月分から	1,900	700	400	43年5月分から	28	7	640,000	1,055,000
" 44 "	44年10月分から	2,100	700	400	44年5月分から	30	8	725,000	1,192,500
" 45 "	45年9月分から	2,400	400	400	45年5月分から	扶養義務者の 場合と同じ		775,500	1,357,700
	45年10月分から	2,600	400	400					
" 46 "	46年11月分から	2,900	400	400	46年5月分から	改 正 な し		1,099,300	1,800,000
" 47 "	47年10月分から	4,300	400	400	47年5月分から	扶養親族 5人の場合	209	1,706,000	2,500,000
" 48 "	48年10月分から	6,500	800	400	48年5月分から	同 上	234.5	5,240,000	6,000,000
" 49 "	49年9月分から	9,800	800	400	49年5月分から	同 上	275.5	6,053,541	6,885,000
" 50 "	50年10月分から	15,600	800	400	50年5月分から	同 上	375.3	7,536,881	8,760,000
" 51 "	51年10月分から	17,600	2,000	400	51年5月分から	同 上	426.5	7,537,000	8,760,000
" 52 "	52年8月分から	19,500	2,000	400	52年5月分から	2人世帯	352.5	改 正 な し	改 正 な し
" 53 "	53年8月分から	21,500	2,000	400	53年8月分から	同 上	370.25	改 正 な し	改 正 な し
" 54 "	54年8月分から	26,000	2,000	400	54年8月分から	同 上	383.25	改 正 な し	改 正 な し
" 55 "	55年8月分から	29,300	2,000	2,000	55年8月分から	同 上	397.25	改 正 な し	改 正 な し
" 56 "	56年8月分から	31,200	5,000	2,000	改 正 な し	改 正 な し		改 正 な し	改 正 な し
" 57 "	57年8月分から	32,700	5,000	2,000	改 正 な し	改 正 な し		改 正 な し	改 正 な し
" 58 "	改 正 な し	32,700	5,000	2,000	改 正 な し	改 正 な し		改 正 な し	改 正 な し
" 59 "	改 正 な し	32,700	5,000	2,000	改 正 な し	改 正 な し		改 正 な し	改 正 な し
" 60 "	60年7月分まで	32,700	5,000	2,000	60年7月分まで	改 正 な し		改 正 な し	改 正 な し

児童1人につき3万円というところからスタートした。これは、昭和56年まではほぼ毎年緩和されていったが、それ以降は児扶手法改正とのにらみで手が付けられなかった。配偶者あるいは扶養義務者の所得に基づく制限についても同様に緩和されていった。

支給金額も昭和56年度まで毎年増額された。発足時は、児童1人の場合800円、2人の場合1,200円、以下1人につき200円の増額であったが、昭和40年代後半以降とりわけ大きくアップし、1人の場合の支給金額は、昭和45年から昭和50年までの5年間に5倍以上に上昇し、ついに昭和53年には2万円を超えることになった。しかし、年々増え続けた支給金額も、昭和57年をもって完全な横ばい状態となった。これは実質的には減額を意味するものである。

2. 児童扶養手当受給の動向

1) 母子世帯の動向

全国の母子世帯数は、『国勢調査』、『全国母子世帯等実態調査』、『厚生行政基礎調査』等によって知ることができる。しかし、注3にも示したように、これらの調査における定義はまちまちで、母子世帯数にもかなりの違いがみられる⁷⁾。ここでは、児扶手に最も関係が深い調査であるという点から、『全国母子世帯等実態調査』に依拠しながら、母子世帯数および母子世帯になった理由の動向を検討する。

表2 母子世帯数の推移

調査年度	推計母子世帯数 (千世帯)	母子世帯出現率 (%)
昭和24年度調査	610.2	—
" 27 "	694.7	—
" 31 "	1,150.0	5.8
" 36 "	1,029.0	4.4
" 42 "	515.3	1.8
" 48 "	626.2	1.9
" 53 "	633.7	1.8
" 58 "	718.1	2.0

(全国母子世帯等調査より作成)

表2は母子世帯数とその出現率を示すものである。最も最近の結果では、母子世帯推計数は約71万8000世帯、出現率(母数は、『厚生行政基礎調査』による全国の推計世帯数)は2.0%となっている。その推移をみると、昭和20年代、昭和30年代、昭和40年代以降で、大きな違いがみられる。これは、定義の違いによるものである⁸⁾。昭和58年度調査と同様の定義を用いるようになった昭和42年以降では母子世帯数は調査ごとに増加しているが、とりわけ昭和53年の調査から次の58年の調査の5年間で

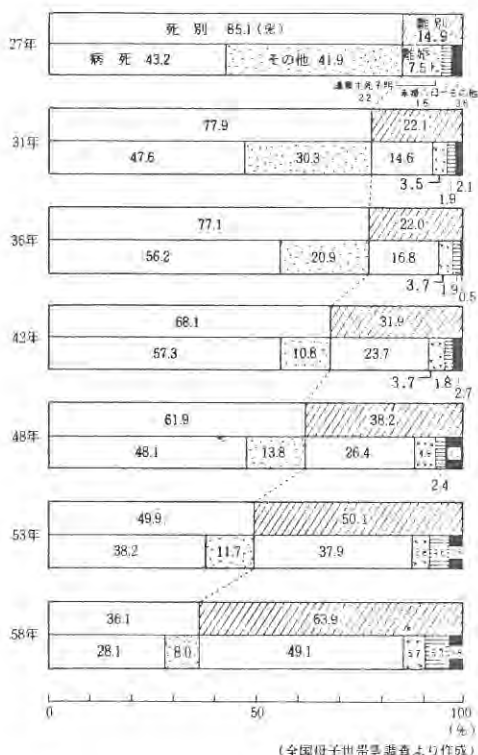


図1 母子世帯になった理由の動向

は、8万世帯以上の著しい増加がみられる。

次に母子世帯になった理由であるが、これは図1に示す通りである。昭和27年度には6対1と圧倒的に多かった死別母子世帯が、調査ごとにその割合を低下させ、昭和53年度調査ではほぼ同数、昭和58年度調査では一挙に逆転し、離別母子世帯が3分の2近くを占めるに至っている。

2) 児童扶養手当受給世帯の動向

離別母子世帯の増加によって、当然、児扶手受給世帯は増加する。図2の実線に示すように、実施当初では約15万世帯であったものが、昭和58年度にはその3.83倍、約60万世帯にまで増加している。その動きは、昭和40年代の後半から著しく、先に示した離別母子世帯の増加と相通ずるものがある。

さらにこれを、母子世帯となった理由別に示したのが、図2の実線以外の6本の線である。受給世帯の急激な増加は、明らかに離婚による母子世帯の増加に並行している。児扶手法「改正」にあたって、「未婚の母」の増加が問題にされたが、それについては図に示すように、少なくともここ数年は横ばい状態で、決して増加はしていない。

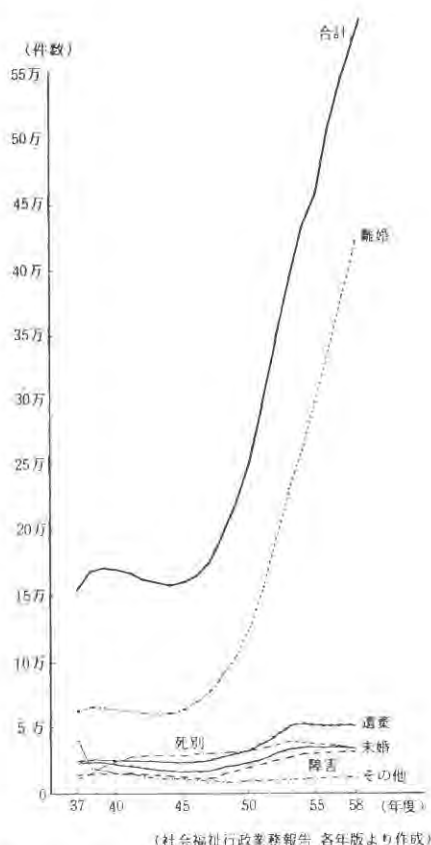


図2 児童扶養手当受給世帯数の動向（全国）

また看過できないのは、「死別」を理由とする受給世帯である。死別母子世帯の場合は、現行社会保障制度が完全に浸透している場合は、遺族年金、母子年金、母子福祉年金等の制度の恩恵に預かるべきものである。しかし、現実には公的年金制度非加入世帯も多くある。それらが児扶手の受給対象となるのである。このような世帯が、最近はいよいよ減少傾向にあるというものの、今で



図3 児童扶養手当受給者の世帯類型

も3万世帯を越えている。「遺棄」、「障害」については、「未婚の母」とほぼ同様の傾向を示している。これをほぼ5年間隔で、理由別に割合を示すと図3のようになる。これによると、児扶手受給世帯の類型は、「離婚」のみが増加しており、他の類型については昭和50年以降は減少傾向にある。今日では、受給世帯の7割以上が「離婚」によるものである。また、先に指摘した「死別」は、一時は2割近くあったが、現在では5%程度にまで低下している。

3) 児童扶養手当関係予算の膨張

今回の児扶手法の「改正」の趣旨はいくつもの点から説明されているが、いずれにせよ今日の社会状況で、政府側から一方的に起こったできごとであることを考えると、当面の意図が経費節減にあったことは否定しえないであろう。そこで、児扶手関係費用の動向を、社会福祉費との関係でみておこう⁹⁾。なおこれらの金額は予算ベースでみたものである。また、児扶手給付諸費は、給付額そのものではなく、予算に計上された関係諸費を含めたものである。

図4に示すように、児扶手給付諸費は、支給対象者の増加に伴って昭和40年代後半以降急激に増加した。昭和48年度までは当該予算は100億円を下回り、さほど大きな変動はなかったが、その後飛躍的に増大した。昭和54年度には1,000億円を、さらに3年後の昭和57年度にはついに2,000億円を突破、今日では2,500億円を越える予算となっている。これは厚生省予算の2.7%、社会福祉費の13.0%を占めるものである。

児扶手予算の増大を論ずる際に、保育所予算との関連を引き合いに出す論者があった。これについては、一時1,500億円以上の開きがあった両者の予算が、昭和56年度以降の保育所予算の連続する削減によって、ついに昭和60年度予算では逆転するに至っている。

さらにこれらの予算の動きを、昭和37年度予算を100として指標化したのが図5である。なお、取り上げたものは、一般会計予算、厚生省一般会計予算、社会福祉費、児扶手給付諸費、保育所予算の5つである。また、昭和47年度まではそれぞれの動きが小さく、すべて110以下である。大きく動き始めるのは、それ以降であり、昭和46年度までは省略してある。

一般会計予算の伸びを平均的な水準と考えると、厚生省一般会計予算の伸び率はそれに比べて低い。しかし厚生省予算の中でも社会福祉費、とりわけ本稿の関心事である児扶手給付諸費の伸びは、一般会計予算等に比べて著しく大きい。基準時に比べると、すでに270倍を越える割合になっている。保育所予算の急騰も一般にいわれ

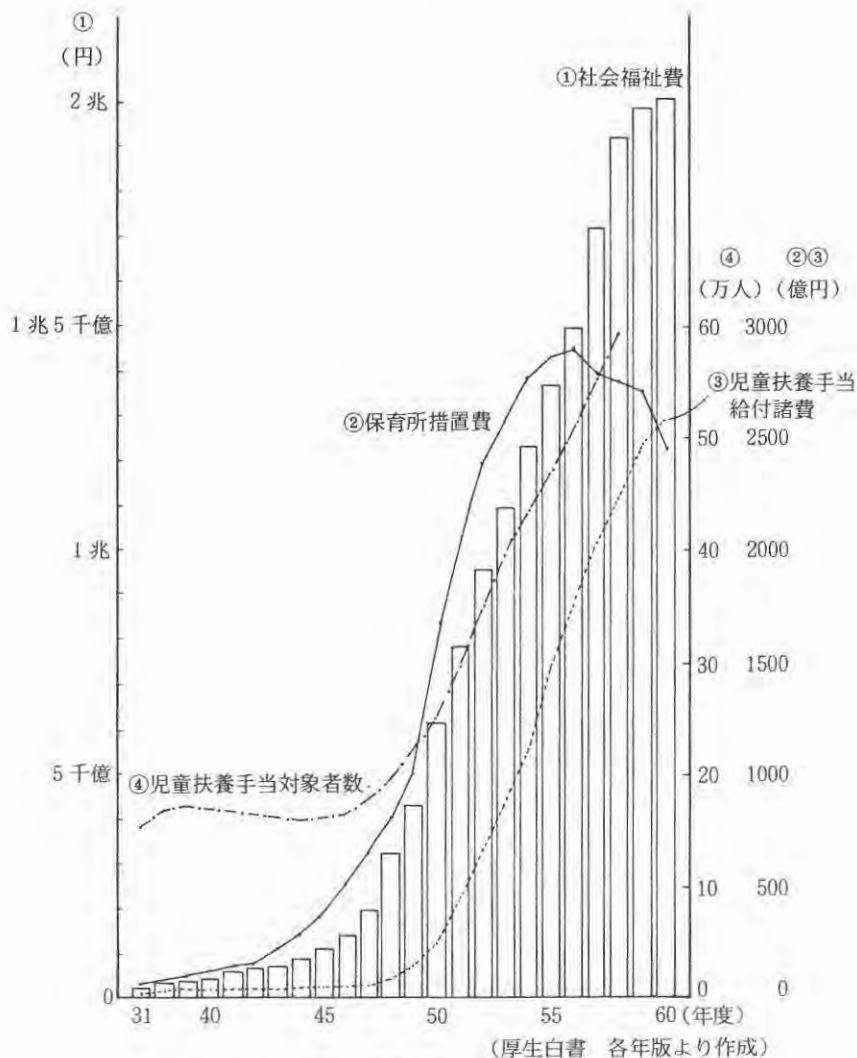


図4 児童扶養手当関係予算の動向

るが、これはピーク時でも140倍強で、しかもすでにここ数年は低下傾向を示している。

Ⅲ. 今回の児童扶養手当法「改正」の経過とその内容

1. 前兆

児扶手予算の縮小に向けて、最初に対策が講じられようとしたのは昭和54年のことである。児扶手給付費の急騰に対して、当時大蔵省は「未婚の母や蒸発といった、社会道徳に反するような動機で母子世帯になった世帯にまで、国庫の援助の手をさしのべるのが、果たして福祉の向上といえるのかどうか」という疑問を呈し、所得

制限の強化、夫からの養育費受給世帯に対する支給のあり方、母子世帯となった理由別の支給制限等の検討を求めている。

これは、厚生省側の強い反対で実現しなかった。しかし翌年には、以下に示す通知が出された。

①児扶手の遺棄の認定基準について

(昭和55年6月、児企25)

②児扶手法施行規則の一部を改正する省令の施行について

(昭和55年6月、児発488)

③児扶手及び特別児童扶養手当関係法令上の疑義について

(昭和55年6月、児企26)

④未婚の母及び事実婚の解消を支給事由とする児扶手の申請手続きについて

(昭和55年10月、児企39)

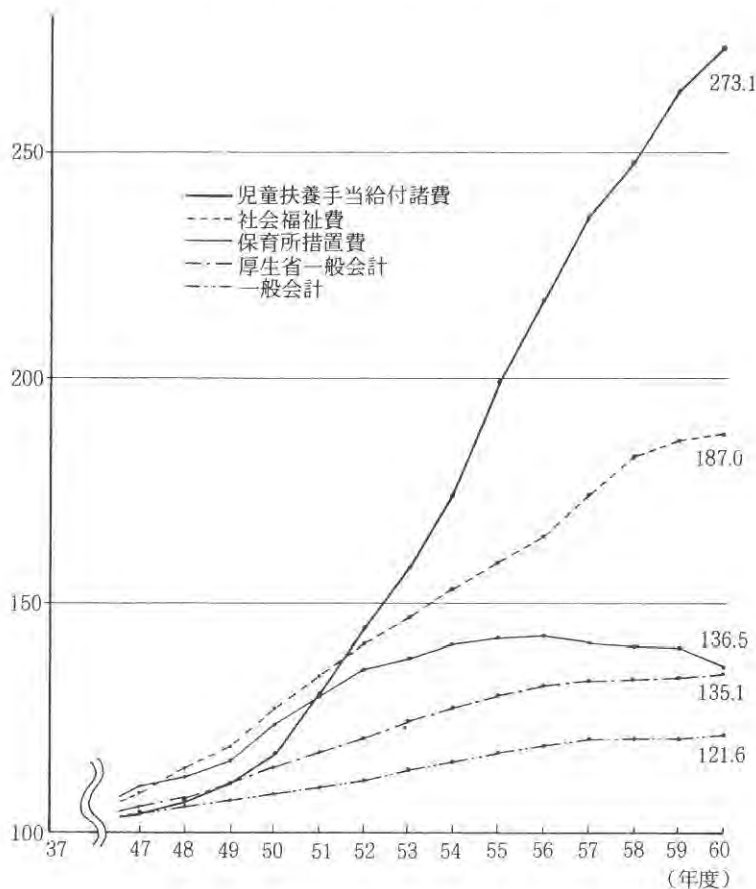


図5 児童扶養手当給付諸費等予算の動向

⑤児扶手の事務運営上の留意事項について

(昭和55年12月、児企46)

前項で示したように、いくつかの事由において、昭和55年以降該当世帯が停滞する。これは、宮本の分析によれば、制度には直接さわらず行われた行政の意図的行為の結果であるとされている¹⁰⁾。

これらの通知は、図4に示すように、総体として経費をマイナスにするほどの効果はなかったというものの、世帯数を停滞させたという事実は、実質的には経費の節減といってよいものである。また、当時大蔵省の示した検討事項は、結局本稿の関心事である「改正」案とその基本姿勢を一にするものである。

2. 「改正」案の提示まで

1) 臨調第1次答申(昭和56. 7)

第2次臨時行政調査会(以下、「臨調」とする)は、昭和56年3月発足以来、驚異的ともいえるほど精力的に審議を行い、同年7月にはその基本姿勢を国民の前に提示した。それは、「変化への対応」、「簡素化・効率化」、

「信頼性の確保」の3つのスローガンで表現される。その意図は、徹底した「国家財政支出の縮減」と「行政の効率化」、さらにはそれを支える「民間活力の高揚」、「自助・自立の精神の啓発」、「地方負担の強化」などの言葉に代表されるものである。

この臨調答申は、多方面にわたる問題に関心を置いており、当然社会福祉への関心も強くあった。その中で、保育所や児童手当などと並んで、児扶手も具体例として取り上げられた。そこでは、次のように述べられている。

児童扶養手当、特別児童扶養手当については、他の類似の制度との均衡を考慮し、かつ、認定の適正化を図る上から、支給に要する費用の一部を都道府県が負担することも制度上考えられるが、この問題については、なお財源上の問題もあるので、……本年末までに検討を加え結論を得る。

2) 財政制度審議会報告(昭和57. 12)

臨調の大綱は、昭和57年7月の、一般に「基本答申」といわれる第3次答申をもって決定したといわれる。こ

の第3次答申をもとに、関係各省庁はいくつかの動きをみせた。その1つである大蔵大臣の諮問機関、財政制度審議会は、「歳出削減・抑制の検討項目リスト」を作成し、その中で32項目（ほとんどが臨調答申に盛られているもの）の検討すべき制度とその方法を示している。

児扶手に対する提言は、次の2点に要約できる。第1は都道府県負担の導入であり、第2は母子世帯に対する各種給付の全体としての制度のあり方を検討するというものである。第2点目は、いかえれば制度の基本目的の変更を求めるものであり、一連の政策意図をそのまま反映するものであった。

3) 臨調第5次答申(昭和58.3)

臨調の時限である昭和58年3月に向けて、各部会の審議はいよいよ精力的であった。「基本答申」である第3次答申をもとに、国と地方との関係を取り扱う第3部会は、昭和58年1月に部会報告を提出した。これが実質的に第3部会の最終報告となった。

この第3部会報告は、第5次答申では第4章「補助金等」として取り上げられている。児扶手については、「2. 補助金等の整理合理化」の具体的方策、社会保障の項の中で、国民健康保険、生活保護に続いて、第3番目(最終)で、次のように記載されている。

①不正受給を防止するため、認定申請の支給事由の確認及び受給者の受給資格継続の有無の確認につき適正化措置を強化するとともに、これらの事務の監査指導を強化する。

②離婚の増加、女性の職場進出の進展等の変化を踏まえ、児扶手の社会政策上の位置付けを明確にし、手当支給に要する費用の一部についての都道府県負担導入問題について早急に結論をつけること。

第1次答申では、①は②を実現するための補助的な措置として記載されていたが、この最終答申では両者は並列的に位置付けられている。これは、次の児童福祉問題懇談会に継続され、最終的には「改正」案に結び付く重要なものであった。

4) 児童福祉問題懇談会最終報告(昭和58.12)

臨調の最終答申を待たず、昭和58年3月9日、厚生大臣の私的諮問機関として児童福祉問題懇談会が設置され、15回にわたる審議の末、8月には中間報告を、さらに12月には最終報告を出すに至っている。

この懇談会は、名目上は児童福祉施策全般について審議するものであったが、最終報告の始めに、「……このような観点から、当懇談会としては、これまで幅広く児童福祉施策の制定・発展の経緯、その現状と役割について検討を行い、その一環として児扶手について審議を重

ねてきた。」と書かれているように、実質的には児扶手のみの検討を課題としていたといっても過言ではない。以下、4つのパラグラフで審議結果が叙述されているが、そのすべてが児扶手をどうするかという議論に終始している。

懇談会が提示した新たな児扶手制度の基本理念は、

①両親の子に対する養育責任を前提としながらも、母子家庭の経済的困難を援助する。

②母子家庭の離別に伴う生活の激変を緩和し、その自立促進を図る。

③母子家庭の生活費の一部を援助することにより、一般家庭の児童と同様な健全育成を図る。

であり、母子福祉年金の補完的位置付けから、独自の健全育成施策への転換を図るものであった。

この理念を実現するための変革は、次の3つである。

①児童の年齢を考慮の上、手当の支給については有期的な考え方を導入すること。

②手当の金額および所得制限については、年金とは別に、対象者の必要度を考慮した妥当なものとし、その際、例えば、段階的な仕組みを導入すること。

③離別した場合であっても親は子に対する扶養義務を有するものであり、それを前提とした仕組みにすること。

なお、対象者の……新制度の性格及び内容に即した費用負担の在り方をも検討することが必要な課題である。

これらは、臨調最終答申の①の具体化であり、この懇談会の中では、ついに最終答申の提言②よりも、①の方が優先する形をとっている。

5) 社会保障制度審議会答申(昭和59.2)

児童福祉問題懇談会の報告を受けて、翌年2月10日、厚生大臣は社会保障審議会に児扶手制度の「改正」に関する諮問を行っている。これに対して、同審議会は1週間後の17日には答申を出している。

この答申の骨子は、以下のようなものである。

①財政対策を優先するあまり、真に援助の必要なものを切り捨てることにならないこと。

②父子家庭の問題も考慮すること。

以上の前提条件のもとに、

③母子福祉年金の補完的機能から、独自の福祉制度に脱皮することは理解できる。

④地方負担の導入は、おおむね了承できる。また、婚姻解消時の夫の所得によって支給要件を定めることも理解できる。ただし、民法上の扶養義務が十分に履行されるような手立ても別に検討すること。

と児扶手「改正」の方向を概ね了承する内容である。

諮問から、答申までの期間が1週間しかないことをみても明らかなように、これは制度「改正」を正当化するための手続きにすぎなかったと考えることができる。これは、制度の「改正」が児童福祉上の大きな問題であるにもかかわらず、結局児童福祉審議会への諮問、審議が行われなかったことから明らかである¹¹⁾。

3. 「改正」案の提示から成立まで

1) 「改正」案の決定(昭和59. 2)

以上のような経過を経て、昭和59年2月28日、「改正」案¹²⁾が閣議決定された。これが、4月19日、衆議院本会議で取り上げられ、実質的な審議が始まった。

以下、この「改正」案の要点について簡単に解説しておく。

① 提案の趣旨

国会に提出された際の提案の趣旨については、次のように書かれている。

近年における離婚の急増等母子世帯をめぐる諸状況の変化にかんがみ、所得に応じた段階的の給付制限、支給期間の有期化及び離婚の場合の父の所得制限等を導入することにより、児扶手制度を、母子家庭の生活の安定と自立の促進を通じて児童の健全な育成を図ることを目的とする福祉制度とする必要がある。

これが、この法律案を提出する理由である。

② 年金補完から、母子家庭児童の健全育成施策への転換

提案の趣旨あるいは、これまで紹介してきた経過でもたびたび言及したことであるが、今回の「改正」の目的の一つは、小見出しに示すような制度の位置付けの転換であった。「児扶手法の改正について(問答)」の中では、「この制度を従来の年金制度の補完から……純粋の福祉制度に改めることです」(傍点筆者)といっている。純粋の福祉制度という表現はなじみのないものであるが、脈絡から判断すると「健全育成を図るための施策」ということらしい。これは、最終審議過程の中で、増岡厚生大臣もこれによく似た表現を使用している¹³⁾。

③ 支給目的の変更と、責任主体の不明確化

制度の目的の変更に伴って、責任主体が法文上不明確になった。旧法は、「国が児童福祉の増進を図るために児扶手の支給をする」という図式であるが、「改正」案では、「?→家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するために児扶手を支給する→結果、児童の福祉が増進する」という図式に変わっている。すなわち、児扶手支給の責任主体が不明確になったこと、さらに支給の目的が変更され、福祉の増進が直接の目的でなく結果的に扱

われ、自立が強調されていることが指摘しうる。

④ 実施主体を国から、都道府県に

臨調の審議課題の一つであった補助金、あるいは費用負担の問題については、旧法の全額国庫負担から、国は費用負担者の位置付けに変わり、都道府県が実施責任を負うこととされた。

これに伴って、不正利得の徴収権限、支給に関する各種調査の権限等も、厚生大臣から都道府県知事に移行された。また、新規認定分についての費用負担は、他の諸制度同様、国8:都道府県2とされた。

⑤ 父親の扶養義務の強化

「改正」案の第2条第2項に、新たに下記の条文が追加された。

児童扶養手当の支給は、婚姻を解消した父親が児童に対して履行すべき扶養義務の程度又は内容を変更するものではない。

これに基づいて、離別時の前年の父親の所得による支給制限が設けられた。「児扶手法の改正について(問答)」によれば、支給制限を受ける所得額は600万円以上となっている。ただし、父が日本国内に住所を有しない、父の所在が長期間明らかでない、その他特別の事情がある場合は除外されている。

⑥ 支給期間の有期化

旧法においては、児童が18歳未満であるという規定はあったが、支給期間を定めるものはなかった。これが、「改正」案では、

支給開始月の初日から起算して7年を経過した日の前日(その経過した日の前日において、義務教育終了前の児童がいる場合においては、義務教育終了前の児童がいなくなった日の前日のうちいずれか早い日)

という条項が加えられた。期間が7年間と定められた根拠は「支給期間の平均年数の実績」に、また7年以上経過した場合の義務教育での打ち切りは「母子福祉資金の修学資金、あるいは新設の児童扶養資金があることによる」、と厚生省は答えている¹⁴⁾。

⑦ 母子理由が「未婚」のものには支給しない

旧法が未婚の母を包含していたのは、法そのものではなく、第4条第1項第5号に示す政令(児扶手施行令)によるものであった。この政令は、遺棄、拘禁、未婚を理由とするものを救済する内容であった。「改正」法ではこの第5号が削除された。ただし、遺棄、拘禁については、新たに第5号、第6号として追加され、結局未婚のみが除外されることになった。

未婚を除外する理由として、厚生省は「旧法でも父が

子を認知すれば対象外となる、正式の結婚をした夫婦を前提とした制度である」などをあげている。

⑧ 所得制限強化と所得による支給金額2段階制導入
まず、母親の所得については、「母1人子1人」世帯の場合、旧法でも、年収361万円以上の場合は支給対象から外されていた。しかし、「改正」案ではこの基準が、年収300万円とされており、所得制限が強化された。かつ、年収151万円以上のものについては支給金額が2万2千円に押さえられることとされた。年収151万円未満の世帯では3万3千円と、わずかながら引き上げがされた。

各段階の意味合いは、151万円は所得税課税ラインであり、300万円は一般世帯の平均年収であるとされている。

⑨ 申請権の消滅

旧法では、申請権については何ら規定がなく、週及支給は認められていなかったものの、申請権自体は常に保証されていた。「改正」案では、これが

認定の請求は、手当の支給要件に該当するに至った日から起算して5年を経過するときは、することができない。

とされ、申請権が期限付きのものになっている。

⑩ 児童扶養資金の新設

「改正」案が通過した場合、高校進学を前に手当支給が打ち切られるものが多く生ずることになる。また、実施後は手当が低くなる層がかなりでてくるものと考えられる。それを含めて、児童の養育に必要な資金の貸付制度を、法「改正」に合わせて母子福祉資金の中に創設することがいわれている。(期間：5年、対象：児童が20歳に達するまで、利子：無利子、返済期限：6ヶ月の据

表3 児童扶養手当法の一部改正について

区 分	現 行	改 正 案	国 会 の 修 正	新 制 度
制度の位置づけ	母子福祉年金の補完的制度	母子家庭の生活安定と自立促進を通じて児童の健全育成を目的とする純粋の福祉制度。		改正案どおり。
支給対象者	18歳(障害児の場合は20歳)未満の児童を監護している生別母子世帯等の母又は養育者。	同左 ただし、新規認定分から、いわゆる「未婚の母」は支給対象外。	現行どおりとする。 (衆議院)	現行どおり。
父の所得との関係		新規認定分から、離婚した父の所得が一定額以上の場合には支給しない。 (救済措置あり)	同左。ただし、別途政令で定める日から施行する。 (衆議院)	衆議院修正のどおり。
支 給 期 間	支給対象者の要件に該当する限り制限なし。	7年間。 ただし、義務教育終了前に7年間経過したときは、義務教育終了まで支給。	現行どおりとする。 (参議院)	現行どおり。
手当額(月額) (母子2人世帯の場合)	年収361万円未満 32,700円 年収361万円以上 支給しない。	年収171万円未満 33,000円 年収171万円以上300万円未満 22,000円 年収300万円以上 支給しない。 ただし、従前の受給者については、1年間に限り月額22,000円を支給。		改正案どおり。
申請請求権		支給要件に該当するに至った日から5年を経過すれば消滅。 (救済措置あり)		改正案どおり。
支給主体・財源	国 10/10	都道府県知事。 新規認定分から、給付費の2割を都道府県負担とする。 従来分 国 10/10 新規認定分 国 8/10 都道府県 2/10		改正案どおり。
施行期日	(昭和37年1月1日)	昭和59年11月1日	昭和60年8月1日。 ただし、「父の所得」欄参照。 (衆議院)	衆議院修正のどおり。

(「母子展望」創刊号(全国母子寡婦福祉連合会、1985)P.10を修正加筆)

置後10年以内、制限：公的年金受給者には支給しない）。

2) 国会での審議経過、「修正」案の審議（昭和60. 4）

当初「改正」案については、与野党からの反対、さらに各種関係団体やマスコミ等の追求が強く、国会での審議はなかなかはかどらなかった。結局、第101通常国会での成立はならず、継続審議扱いとなった。

このような状態に対して政府は、翌昭和60年2月12日には、「改正」案の修正を閣議決定した。

この案では、先の「改正」案のうちいくつかの項目についての修正が図られた。修正された主な点は、父親の扶養義務の問題と、未婚の母を除外しないという2点である。前者については、2つの内容を含んでいた。第1は離別した父親が1年以上養育費を支払わない場合、再度支給対象に含めること、第2は、父親の所得による制限を700万円とすること、それに際しては市町村の証明で可能である。また、非課税所得額の変更により、151万円が171万円に自動的に変更されている。

この「修正」案が3月28日、衆議院社会労働委員会に取り上げられ、4月18日には可決した。さらに本会議での審議ののち、衆議院を通過した。

参議院では、さらに支給期間の制限が旧法通りとされ、5月31日参議院本会議で可決、衆議院本会議に回付の上成立となった。

3) 新法の成立（昭和60. 5）

以上の経過を経て、臨調が発足して4年強、国会に上程されてから1年以上たって、ようやく児扶手法の「改

正」がなった。結局、新法（法律48号）は6月7日公布、8月1日施行となり、すでに有効となっている。

最後に、これらの変更内容を、表3として段階的に整理し、掲載しておく。また、昭和60年8月から実施された手当額および所得制限は表4に示してある。

IV. 児童扶養手当法「改正」の問題点

これまで、児扶手法の施行から、今回の「改正」までの経緯を、トピカルな部分を中心に押さえてきた。最後に、今回の「改正」の問題点を、法の位置付け、父親の扶養義務、所得制限と手当額、申請請求権の有期化、給付費の負担の5つの面から簡単に検討する。

1. 手当の位置付け

今回の「改正」では、法の最も基幹的な部分である目的が変更された。その結果、手当の位置付けは、母子福祉年金の補完から、健全育成を目的とした『純粋の福祉制度』に変わったとたわわれている。

発足当初以来、児扶手の支給制限や支給額は、常に母子福祉年金との絡みの中で決定されていたし、とりわけ昭和45年以降は、制限額も支給額も母子福祉年金の場合と同一の水準を保ってきた。母子福祉年金（準母子福祉年金も同様）は、大幅な年金改革構想の中で、遺族基礎年金に吸収され、むしろ支給内容は豊かになることが決定し（実施は昭和61年4月）、児扶手が孤立した形で残ることになった。このような状況の中で、『純粋の福祉制度に』という表現を用いて、児扶手の独自の位置付け

表4 児童扶養手当所得限度額表

		扶 養 親 族 等 の 数					扶養親族等1人についての加算額	老人扶養親族1人についての加算額（老人加算は6万円）
		0 人	1 人	2 人	3 人	4 人		
受給者本人	全 額 支 給 (33,000円)	398,000 968,000	779,000 1,706,000	1,146,000 2,230,000	1,513,000 2,754,000	1,880,000 3,278,000	367,000	427,000
	一 部 支 給 (22,000円)	1,605,000 2,529,000	1,935,000 3,000,000	2,265,000 3,450,000	2,595,000 3,862,500	2,925,000 4,275,000	330,000	390,000
	一年間一部支給 (既受給者のみ) (22,000円)	2,148,000 3,304,000	2,438,000 3,666,000	2,728,000 4,029,000	3,018,000 4,391,000	3,308,000 4,754,000	290,000	350,000
	孤児等の養育者	5,688,000 7,537,000	5,937,000 7,814,000	6,150,000 8,050,000	6,363,000 8,287,000	6,576,000 8,523,000	213,000	273,000
扶 養 義 務 者								

上段は基準額 下段は収入金額

が図られたものと考えられる。

『純粹の福祉制度』という言葉自体に問題はない。しかし、母子福祉年金との関係を解消することで、一定のルールに従って支給額を改定する必要がなくなり、政府側の意思によってしか変更されなくなる可能性もでてきたということである¹⁵⁾。離別母子世帯の生活の自立を支える方向で進んできたこれまでの諸改正が、結果として、保護・救済的施策に後退したという感は否めないであろう。

2. 父親の扶養義務の導入

父親の扶養義務の導入は、新法第2条に示す法の趣旨に明示され、離別時の父親の所得による支給制限という形で具体化されている。

社会保障制度審議会では、民法上の扶養義務が履行できるような手だて¹⁶⁾を別に検討することを述べているが(審議会答申の項参照)、結局その検討は昭和59年5月に発足した離婚制度研究会が1年計画でやる予定であったにも係わらず、制度の方はそれを待たず先に出発している。

離別しても、子どもにとって父親であったことに変わりはないし、扶養義務のあることも否定するものではない。しかしこの扶養義務規定の主目的が、父親からの養育費の取り立てによる経費の節減策とみると、その効用ははなはだ微妙である。2～3の大規模な調査をみると(表5)。まず支払われているケースが1割程度にすぎないし、支払われている額も少ない。大阪府下の調査では、児童1人当りの受取額は平均19,800円で、当時の児扶手額より1万円以上、現行制度でみても、低い方の給付額よりもさらに低い。ましてや、養育費を支払ってい

ない父親からの請求は、それ自体困難である。また離別に至るプロセスや原因をみても、父親からの養育費を継続的に期待しうるものは少ない¹⁷⁾。父親の資産、収入等の状況を確認する質問権や調査権の承認、また、養育費という形での扶養義務が履行されない場合についての救済措置(1年以上養育費が支払われていない場合、民生委員の証明により、「遺棄」扱いとする。)は講じられているが、手続き上かなり面倒であるし、個人の秘密、地域格差等いくつかの問題を内包している。

この規定については、今のところ政令発布待ちの状態であるが他法との関係が十分配慮され、母子世帯にとって著しい不公正がないような段階で実現すべきである。

3. 所得制限と手当額

これについては、当初「改正」案通り成立した。母親の所得に関する制限については、旧法に比べて著しく厳しいものになり、かつそれが2段階で設けられることになった。これらについて、死別母子世帯との格差という点から検討してみよう。

まず所得制限の効用であるが、これを強化することで、なるほど支給対象者は減り、給付に関する公的費用は減少するであろう。ただし、その額はあまり大きいものとは考えられない。

昭和57年の年間収入を尋ねた全国調査では、世帯人員3.05人の離別母子世帯での平均収入額は177万円、第2四分位数は155万円、第3四分位数でも231万円にすぎない。世帯人員を3人(扶養親族2人)として、これを今回の制度に適用すると、第3四分位のはほとんどが少なくとも全額支給の対象となる。これ以上のデータについては全国調査は公表していないので確認できないが、この傾向からすると、さらに一部支給の対象となるのは第4四分位のかなりの部分ということになる¹⁸⁾。

現行ではこのような状況であるが、今回の「改正」では母子福祉年金との関係が崩れたため、今後この制限水準がどの程度のところに置かれるかは、すでに示したように全く不明である。ここに一つの危険をはらんでいると考えられる。すなわち、次に示す金額による格差だけでなく、所得制限による実質的格差が、死別母子世帯との間に広がる可能性を大いに含んでいるのである。

支給金額については、一層明確である。母子福祉年金や準母子福祉年金は、母子年金、遺児年金とともに遺族基礎年金に吸収される。この遺族基礎年金は受給資格(免除期間を含めて保険加入期間の3分の2以上保険料を納入していること、児童は18歳未満、1・2級の障害児の場合20歳未満)を満たしていれば、妻が月額5万円で、児童1人の場合さらに1万5千円、2人の場合3万

表5 養育費受取状況

	現在 受けて いる	過去 には 受けた ことがある	全く 受けた ことが ない	そ の 他	無 回 答	計
全国調査	11.3	10.1	78.6	—	—	100%
大阪府調査	8.9	11.2	79.2	—	0.7	100%
大阪府調査	9.5	8.3	77.9	0.8	3.4	100%

資料：「全国母子世帯等調査結果の概要」(1983年)
「大阪府下における離別母子世帯の生活と福祉」
大阪府母子福祉連合会・若松会(1985年)
「大阪府に生活する母子世帯の生活と福祉」
大阪府民生局(印刷中)

円、3人以上の場合1人につき5千円の年金が、対象児童がいなくなるまでもらえる（妻の分は当然継続する）。

このように、受給できる金額にはかなりの差が生じる。また、父親が加入資格を満たしていなかった場合、当然この年金を受ける資格はなく、同じ死別母子世帯でもこれは従来通り児扶手の受給対象者となる。

4. 申請請求権の有期化

全国調査をみると、児扶手を「知らなかった」というものが4.6%ある（これは死別世帯も含む割合であるが、質問の設定からすると、離別世帯が中心である）。

大阪府下の調査では、離別生活の開始から受給開始までのズレ期間を算出している（ただしこの調査では、離婚前から別居生活が行われていた場合、別居生活の開始時期をもって離別の開始としており、新法の方式よりは長めに出る）。これによると、ズレ期間は「3年未満」61.0%、「3～5年未満」16.3%であり、離別生活が始まって5年未満で児扶手にたどりついたのは77.3%にすぎない。「5年以上」かかったものは15.6%（100%にならないのは、「不明」があるため）である。この調査では、さらにこれをもとに、ズレ期間と生活状況との関係をみている。ズレ期間が長くなるのは、未婚の母、夫の蒸発によるもので、離婚によるものは短い。またズレ期間が長い世帯では、経済的問題を初め、多くの問題を抱えており、父親との関係（離別時の授受、養育費の受取、面会など）も薄いことを紹介した後、その結論として次のように述べている¹⁹⁾。

……ズレ期間は、その背後に離別形態という大きな規定要因を有しながら、離別時あるいはその後の母と子の生活と、配偶者との関係に大きく影響を及ぼしているのである。

これは、申請が遅れる世帯ほど生活問題が大きいことを意味している。離別状況に陥っても、児扶手の受給申請がされない状況には、3通りのケースが考えられる。第1は制度や手続きを知らない場合、第2は自ら判断して受給できないだろうと考えてしまっている場合（たとえば正式の婚姻や離婚をしていない場合）、第3は受給を拒否している場合である。

十分なPRや、制度の理解を求める手段を講ずることなく、申請権を有期化することは、問題をもつ世帯を切る可能性が高い。申請の問題に関しては、福祉的観点からみれば、むしろ週及支給の方向が検討されてもよいほどのことであると考え（この週及支給については、現在「永井訴訟」と称する裁判で争われている）。

5. 給付費の負担

全額国庫負担から、他の多くの福祉制度同様、都道府

県の2割負担が導入されたことは、直接受給者に影響する問題ではない。しかし一連の動きと合わせてみると、これは結局しめつけに結び付く可能性を秘めている。

今回の改正では、支給者が都道府県知事に変更され、かつ質問権や調査権も付与された。これは、当該世帯に手当を支給するか否か、あるいは支給が適正であるか否かを決定する重要な権限である。ますます厳しい自治体の財政状況の中では、これらの権限はできるだけ支給しない方向に作用することが大いに考えられる。資格認定を厳しくすれば、支給対象者を押さえることができることは、昭和55年以降の未婚の母や遺棄の問題ですでに実証されている。またこれは自治体間で支給対象者の格差を生む可能性もある。

V. おわりに

一般に、社会福祉施策は、まず当事者側（当事者自身の場合だけでなく、これを代弁する他者や、集団、社会である場合もある）の内在的必然（ダイヤモンド・ニーズ）の発現があって、それと外在的制約（受け入れ側のもつ経済的能力、社会的承認など）との適正なバランスを求めて成立する。ただし、いったん制度化がなされると、この関係は実質的に形骸化し、改正等にあたっての主導権は、ほとんど為政者側に掌握されてしまうことが多い。

今日のような状況下では、とりわけ為政者側から出される改正案は厳しいものである。少なくとも当初は、当事者側は、行政だけでなく、社会とも相対峙しながら、適正なバランスを保つための防衛に徹しなければならない。今回の児扶手法の「改正」は、まさにこのような状況にあったものと考えられる。

日本においては、離婚はまだ「やむをえず」という状況にあるにも係わらず、世間の目は「選択」あるいは「個人の資質」としてとらえることが多くなりつつある。今回の児扶手法の「改正」の出発点の一つも、このようなところにあったと考えられる。

児扶手受給者の声にみられるように、多くの場合、離別は、決して自由な選択のもとに行われているのではなく、どうしようもない状況での最終的な選択として決行されている。さらに、当事者たちは社会に対してもかなり謙虚な姿勢で望んでいる。黒川は、「構造的に同じ単親家庭といっても、機能遂行上障害のある家庭とそうでない家庭があることがわかった。……「やむをえずなった人」と「選択してなった人」との間には格差があるし、それ故、対策においても細やかな配慮が必要となるであろう。……要は、動機に充分注意を払うということである。」²⁰⁾ といっている。

今回の「改正」騒動は、離別を基本的に「積極的な選択行為」として一元的にとらえていたため、多くの反対や疑問が投げかけられ、結果「改正」の主目的の一部を達成することはできなかった。

国連婦人の10年の最終年を迎え、ますます女性の人権をめぐる議論はかまびすしい。世論の高まりは、同時に実質的な人権の回復と錯覚されがちである。離婚に関しても、女性の自立であるとか、高学歴化の弊害であるとかいわれるが、実態は旧態依然とした内容をもつものがいまだに主流を占めており、いわゆる「とんでる」離婚などというものは、マスコミの話題となる程度にしか存在していない。

児扶手「改正」に反対して、昭和59年11月、児童家庭局長に陳情に行ったグループの代表・畠山裕子は、帰りがけにこう言ったという²⁾。

手当を15で打ち切っちゃ駄目なんです。未婚の母を切っちゃいけん、人間を切っちゃ駄目です。施設に入れられた子の母親の多くは生活苦からの発狂なんです。生きるために手当がいるんです。

一連の改革路線が、真に福祉の向上に向けて行われるのではなく、財政の切り詰めや実質的に（あるいは、結果として）福祉対象者を劣等的存在として位置付けるといふ、「人間を切る」方向で行われているとすれば問題である。

注

- 1) 後に示すように、これまでも何回かの大きな変更は行われた。しかしこれらは受給者側からみれば、支給対象の拡大であり、まさしく改正であった。今回の作業は支給対象の制限を意図しており、少なくとも受給者にとっては改正とはいいがたい。したがって本稿では、今回の改正に限って使う場合、「改正」と表現する。
- 2) 「大阪府下における離別母子世帯の生活と福祉（最終報告）」大阪府母子福祉連合会・若松会、1985。この調査は、同会に所属する離別母子世帯のうち、調査時点で中学3年生の子をもつ世帯を対象として行われたものである。調査実施1984年10月、調査対象数535、有効標本数403。現在印刷中。
- 3) さまざまの調査が母子世帯数を推計しているが、定義の違いにより推計値にはかなりの差がある。なお本稿中では、原則として「全国母子世帯等調査」（厚生省、1984年）に準拠している。全国レベルで推計あるいは実態把握の行われている調査の定義と推計数（実数）を整理しておく。

〔国勢調査（昭和55年）〕

定義：死別又は離別の女親と、未婚の20歳未満の子供のみから成る世帯。

実数：444,045世帯。

〔全国母子世帯等調査（昭和58年度）〕

定義：調査日現在で満20歳未満の子どもを扶養している配偶者のない女子とその子どもからなる世帯。この場合、“配偶者のない女子”には“その子ども”の“母”のみならず“姉”、“祖母”又は“伯（叔）母”なども含まれるものとした（以下“母”という。）。

推計：918,100世帯。

〔社会福祉行政業務報告（昭和58年度）〕

定義：現に配偶者がいない（死別、離別、生死不明及び未婚等による。）18歳から60歳未満の女子と18歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成されている世帯。

〔厚生行政基礎調査（昭和59年）〕

定義：死別、離別その他の理由（未婚の場合を含む。）で、現に配偶者のない20歳以上60歳未満の女子（配偶者が長期間生死不明の場合を含む。）と20歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成する世帯。

推計：513,200世帯。

4) 「厚生白書昭和33年度版～昭和37年度版」における記述より。

- 5) 当時18歳未満への引き上げ運動を推進したのは、広島市において昭和49年5月31日に結成された「児童扶養手当を15才から18才に引き上げる会」である。この会の活動が、全国的に反響を呼び、また市や国への再三にわたる陳情活動の結果、昭和50年12月30日、大蔵省予算案の復活折衝で段階的引き上げが実現した。設立当時の同会の要求項目は、以下の6つである。
 - (1) 児扶手・母子福祉年金の対象を15才から18才に引き上げること
 - (2) この制度を知らないで支給されなかった期間をさかのぼって支給すること
 - (3) 国・地方自治体はこの制度の周知徹底を早急にすること
 - (4) 所得制限を廃止すること
 - (5) 日本で生活している母子世帯には国籍の如何にかかわらず児扶手を支給すること
 - (6) 第2子の手当額を第1子と同額にすること
 なお、同会の活動や年齢制限引き上げの経過については、「児童扶養手当を18才に引き上げる会編：せめ

- て子供を高校に——離婚した女たちの希い、10年のたかい、そして今——」（児童扶養手当を18才に引き上げる会、1985）に詳しい。
- 6) この経過については、前掲書、P. 64～P. 80、に詳しい。
- 7) 母子世帯の定義に関する研究あるいはその誤差の測定等については、次の2つの研究に詳しい。
- 副田義也：母子世帯の出現と構成「家族政策の研究」真生会社会福祉研究所、1983年。
- 山崎美貴子：単親世帯概念の検討「社会福祉学」第26-1号、日本社会福祉学会、1985年。
- 8) 昭和58年度調査の定義は注2参照。推計数の主たる違いは、昭和20年代の調査は、児童を18歳未満でとっていたこと、また昭和30年代の調査は複合母子世帯が含まれていたことによる。
- 9) 社会福祉費とは、国の一般会計歳出予算の社会保障関係費のうち、児童保護費、特別児童扶養手当等給付費、老人福祉費、身体障害者保護費、婦人保護費、社会福祉諸費、社会福祉施設整備費、母子福祉費、児童扶養手当給付諸費、国立更生援護所費をいう。
- 10) 宮本もよ：離別母子世帯に対する所得保障「広島女子大学文学部紀要」第20号、1985、P. 99～P. 101。
- 11) 児童福祉審議会への諮問については、国は「児扶手の改正については、これまで中央児童福祉審議会には諮っていない」という理由で、特に必要性を示していないが、「今回は特に、中央児童福祉審議会において改正の趣旨及び目的を詳しく説明し、了承を得ている。」と、特段の措置を講じたとしている。いずれにせよ、最後まで正式の諮問はなされなかった。
- 12) 以下、「改正」案とは昭和59年2月に示された政府案を、「修正」案とは昭和60年4月以降国会で修正された法律案を、「新法」とは昭和60年5月に成立した法律を、さらに「旧法」とは昭和60年8月まで施行されていた法律をいう。
- 13) 衆議院社会労働委員会（昭和60年4月12日）で、厚生大臣は、大橋敏雄議員（公明党）の質問に対して、「……従来からの福祉年金の補完的制度から、母子世帯の生活安定と自立促進を通じて、児童の健全育成を目的とする純粹の福祉制度に改めることが、対象でございます母子家庭の実態に即している……財政調整の観点のみから行ったものではない……」と答弁している。
- 14) 児童扶養手当を18才に引き上げる会編、前掲書、P. 178～P. 179。
- 15) 衆議院社会労働委員会議事録より。
- 16) 諸外国の扶養義務の問題あるいはその実現方法については、桑原洋子：現代の単親家庭問題と扶養義務の考え方（月刊福祉第67巻8号、全国社会福祉協議会、1984）、渡辺千寿子：母子世帯と所得保障（社会学部論叢第18号、佛教大学学会、1984）などに紹介されている。
- 17) 平均化された像としては、大阪府母子福祉連合会・若松会前掲報告書に詳しい。また、個別事例としては、前掲の児童扶養手当を18才に引き上げる会編著、婦人白書1984、さらには「世紀をひらく児童の権利保障」（「世紀をひらく児童の権利保障」を出版する会編、径書房、1985）が詳しい。
- 18) 厚生省の試算によれば、全額支給が87%、一部支給が10%で、受けられなくなるのは3%程度であろうということである（衆議院社会労働委員会議事録より）。
- 19) 大阪府母子福祉連合会・若松会、前掲報告書。
- 20) 黒川昭登：単親家庭問題とは何か「月刊福祉」第67巻8号、全国社会福祉協議会、1984、P. 15～P. 16。
- 21) 畠山裕子：人間を切ってはいけん／「世紀をひらく児童の権利保障——児童扶養手当制度を考える」P. 6

（昭和60年11月11日受理）

Summary

The intention of this paper is to study the validity of the amendment to the Child-Rearing Allowance Act, in reference to its historical development, existing state and the questions about it.

It is about 20 years since the Act was put into effect. In course of time, the number of families fatherless by divorce has increased drastically and the socially disadvantaged have been more vulnerable relatively. In the circumstances, the Act has played an important part in promoting the stabilization of livelihood and the welfare of fatherless families. Nowadays, there are about 720 thousand fatherless families and the recipients of the Child-Rearing Allowance are about 600 thousand.

Recently, Japan has got into a state of monetary embarrassment. As one of the policies for its reconstruction, the Act would be amended to restrict recipients. A bill for amending it was presented in February, 1984, in the first time. Its important contents were following;

1. from a policy supplementary to pensions to one intended for sound development of children in fatherless families
2. change in its purpose and unclarification of the responsibility for it
3. provided not by the central government but by local authorities
4. tightening the support responsibility of fathers
5. shortening the term to receive it
6. not providing it for unmarried mothers
7. tightening the income limit and dividing the allowance into two classes
8. creating the time limit to the right of application

Many people opposed these proposals in many points. So, the Diet amended them in several points again. The proposals, No.1, 2, 3, 7 and 8 were passed without amendment. But No.5 and 6 were voted down.

The new Act passed in May, 1985 and became valid in August. From a viewpoint of recipients, the late amendment means the restriction of its recipients, directly or indirectly and the regression of the Allowance. The new one is not a supplementary policy to the Maternal and Child Welfare Pension for families fatherless by death, but an independent policy for children in those by divorce. According to the circumstances, this will cause allowance difference between families fatherless by death and those by divorce, so it has important implications.

This amendment was pushed forward, without understanding poor lives of mother-child-families sufficiently. Therefore it is not valid in full, I conclude. The processing of amending and the neglect of collateral conditions replied by the several commissions indicate it, too.